



ビバ アフリカ！ - 大陸を超えた市民のネットワーク

(特活)TICAD市民社会フォーラム

2008年TICAD IVおよびG8サミットに向けた TCSFポジション・ペーパー

~ 今こそ、アフリカとアフリカ市民社会に開発のオーナーシップを戻し、
新しいパートナーシップを創造しよう ~

2007年8月10日

(特活)TICAD市民社会フォーラム(TCSF)

<http://www.ticad-csf.net>





2007年7月7日、世界は、2000年に採択した「ミレニアム開発目標(MDGs)」の達成期限(2015年)に向けた中間点を迎えました。同目標は、多くの国で達成のめどが立ちつつある一方、サハラ以南アフリカではいずれの目標も実現のめどが立っていません。サハラ以南アフリカでは、1日1ドル以下で生活する人びとの割合はわずかに減少したにすぎず、依然として人口の4割近くの人びとが極端な貧困にあえいでいます。

2000年という世紀の変わり目に世界が宣言した約束を果たすためには、アフリカに対して今まで以上の努力が必要です。しかし残念ながら、先進8カ国は2005年のグレンイーグルズ・サミット(英国)で約束したアフリカへの資金供与を誠実に履行していないことが、2007年のハイリゲンダム・サミット(ドイツ)で明らかになりました。同サミットはその主要議題に「アフリカ」をあげていたにもかかわらずです。

落胆したアフリカの人びと、アフリカ支援にたずさわってきた世界中の人びとは、今、「2008年 日本」に注目しています。なぜなら、2008年7月に日本の洞爺湖でG8サミットが開催され、さらにその1か月前に、同じ日本の横浜で「第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)」が開催されるからです。

私たちは、これら2つの国際会議(TICAD IVおよびG8サミット)の開催に向けて、アフリカの現実を改善するために、日本政府が、日本国民が、そして世界が何をすべきかを、世界に向けて発信すべきであると考えます。

そして、2008年の機会を利用して、日本と世界が、アフリカ開発の主役はアフリカの国々であり、アフリカの民衆であることを認識し、アフリカ民衆の声を聞き、そして彼(女)らの努力を支援することを宣言すべきと考えます。

今、アフリカの民衆は2つの選択に直面しています。腐敗・人権侵害と格差を伴う成長か、民主的で安全で平等な成長かです。私たちは、アフリカの平和と貧困解消に寄与したいと願います。成長の果実がごく一部ではなく、圧倒的多数のアフリカ民衆の手に届くような発展を望みます。そして、そのためどのような協力ができるのか、今こそ話し合い、行動へと踏み出すべきだと考え、以下の4つを提案します。

TCSFからの4つの提言

- 提言1. 日本の対アフリカ政策は、アフリカ民衆への支援を柱にすべきである。
- 提言2. アフリカ開発のオーナーシップは、アフリカに戻すべきである。
- 提言3. アフリカ開発の主役を、アフリカ民衆に戻すべきである。
- 提言4. TICAD IVを、アフリカ民衆の声を反映し、アフリカの貧困削減と格差解消についての具体的な成果を生み出す「場」とすべきである。



提言1: アフリカ民衆への支援をODAの柱に！

私たちは、困難な環境の下で貧困と闘う世界の人びとに敬意を表すとともに、政府開発援助(ODA)は、世界から貧困をなくすために使うべきだと主張します。貧困者への支援は、日本国憲法の国民の誓い[1]にも書かれているものだからです。

私たちはまた、後発開発途上国人口の約60%が暮らし[2]、一日1ドル未満で生活する人々の割合が41%と世界で最も多いアフリカ[3]に、ODAを優先的に配分することを求めます。アフリカは、人びとの暮らしがもっとも厳しく[4]、MDGsの達成が困難視されている唯一の大陸です[5]。MDGsを2015年に達成できるよう、アフリカ民衆の闘いを支援する上で、国際社会、特に経済規模が世界第2位の日本が、アフリカへ向けた開発協力の質を改善し、また金額を大きく増やしていく必要があります。

ODAの目的は本来、経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会(DAC)によって「相手国の経済発展と福祉の向上」と定められています。しかし、最近発表された自民党や経団連の外交関連提言では[6]、「ODAは国益実現のための戦略的ツール」との認識が前面に出ており、アフリカの貧困者への連帯や想いがほとんど感じられません。

こうした主張は国際的に認められないだけでなく[7]、これでは日本のODAは狭い自国利益のために行う身勝手な援助としか理解されないでしょう。

ODAは世界から貧困をなくすために

アフリカに優先的に配分を

ODAは相手国の経済発展と福祉の向上のために

[1]「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。…日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。(憲法前文)」

[2]国連の定義によれば、後発開発途上国(LDC)とは、国連開発計画委員会(CDP)の査定により国連経済社会理事会が認定した、開発の遅れた途上国を指す。CDPの基準では、1人当たりGNIが745ドル未満、人的資産指標(栄養、健康、教育、成人識字率)が低いこと、また経済脆弱性指標が低いこと、更に総人口が7千5百万人未満であること等が基準となっている。2006年の国連LDCリストには50カ国がLDCとして認定されており、このうち34カ国がアフリカ諸国である。国連後発開発途上国並びに内陸開発途上国・小島嶼開発途上国高等代表事務所(UN-OHRLLS)によれば、LDCの総人口は約7億5千万人あり、このうちアフリカ諸国の人口は4億5千万人あり、LDC人口に占めるアフリカ諸国人口の割合は約6割となる。(人口は、<http://www.un.org/ohrls/> Statistics Profile of LDCs 2006のデータから計算した。)

[3] 2007年4月15日に発表された世銀の世界開発指標(World Development Indicators 2007)によれば、1日1ドル以下で生活する貧困層の人口が、2004年には世界人口の18.4%で9億8500万人となり、1990年に同様の貧困層人口が12億5000万人であったことと比較すると、約2億6000万人が減少したとしている。世銀は中国を中心とするアジア地域での貧困状況の改善が大きく影響していると分析しており、サブサハラ・アフリカ諸国は1990年と2004年の貧困人口(2億9800万人)はほぼ横ばいと分析している。また、一日1ドル以下で生活する人口の地域総人口の割合は、サブサハラ・アフリカが約41%、南アジアが31%、その他の地域はどれも10%未満となっており、アフリカの貧困状況の困難さが際だっている。(World Development Indicators 2007)

[4] UN HDR2006年版によれば、アフリカの人間開発指数(平均寿命指標、教育指標、1人当たりGDP指標の3つの指標によって人びとの暮らしの状況を測る指標)は0.472と、世界のあらゆる地域の中で最も悪い状況となっている。例えば出生時平均余命の世界平均は67.3歳で、開発途上国合計65.2歳、低所得国平均でも58.7歳だが、サハラ以南アフリカ平均は46.1歳と極端に短い。

[5] 国連広報センターのプレスリリース<http://www.unic.or.jp/new/pr07-031-J.htm>「アフリカとミレニアム開発目標2007年最新情報」(2007年6月8日)を参照。

[6] 自民党2007「外交力強化へのアクションプラン」、自民党AU議連2007「アフリカ支援の構想」、参議院政府開発援助等に関する特別委員会2007「政府開発援助等に関する調査報告書(中間報告)」

[7] OECD/DACは、日本政府はODAと「狭義の国益」とを切り離すべきだと勧告しているが、日本政府はこれを受け入れていない。「OECD開発援助委員会(DAC)対日援助審査概要と評価」(2003年12月)<http://www.fasid.or.jp/chosa/forum/bbl/pdf/122_1.pdf>に、DACからの指摘が見られる。他の先進国では、例えばイギリス政府は、自国ODAをイギリスの政治・経済的利益のために利用することを法律で禁じており、世界の貧困削減のためにODAを利用すると定めている。彼我の差が目立つ事例と言えよう。(2002年英国国際開発法の第一条は、The Secretary of State may provide any person or body with development assistance if he is satisfied that the provision of the assistance is likely to contribute to a reduction in poverty.と述べており、山本愛一郎氏の解説では「直訳すると、「第1条 国際開発大臣は、援助が貧困削減に貢献すると認める時のみ援助を実施することができる。これにより、例えば商業目的、政治目的などの援助ができないということであり、極めて明解な目的条項である」と指摘している。GRIPS英国援助事情No.13「援助の目的～日英比較」<http://www.grips.ac.jp/forum/britain/13.htm>)





提言2: アフリカ開発のオーナーシップをアフリカに!

私たちは国際社会のODA改革における昨今の努力を評価します。

アフリカに決定権を

アフリカのオーナーシップを前進させていることは肯定的な変化です。こうした改革は、援助の問題の半分以上が援助側にあることを認めています。オーナーシップ、つまりアフリカに決定を委ねることによって援助は改善できることが、ようやく認識されてきたと言えます。援助する側が、一方的に資金配分を決めたり、好みの事業を援助したり、援助機関・国別に異なる手続きを押し付けることの弊害は、いまや広く知られるようになりました。

パリ宣言を誠実に
履行しよう

改革の流れの中で、特に重要な意味を持つのはパリ宣言です[8]。パリ宣言の根幹は、受益国側のオーナーシップを認め、援助改革が必要なことを認めただけでなく、援助側に指標と日程を定めて改革を迫っているところにあります[9]。

中国等の新興ドナー
国もパリ宣言に
沿った援助を

私たちは日本政府がパリ宣言作成に果たした役割を評価するとともに、これを誠実に履行することを強く求めます。また、中国等の新興ドナー国も、アフリカ向けの援助を行う上で、このパリ宣言に沿った援助を行っていくことが重要になっています。

パリ宣言でも不十分
…民衆の自立的な
発展を容易にする
ことがODAの目的

私たちは、アフリカに向けたODAは、パリ宣言を尊重した援助になることを求め、さらに、日本および国際社会がパリ宣言を乗り越えて進むことを求めます。パリ宣言は、開発の主体をアフリカの政府とみなしています。しかし、開発の真の主体はアフリカの民衆です。民衆の自立的な発展を容易にすることがODAの目的であり、ODAによる産業用のインフラ建設や、政府の強化はそのための手段にすぎないことを忘れてはなりません。

[8] 2005年にパリで「援助効果にかかるパリ宣言」が主なドナー国・機関やパートナー国によって採択され、援助効果の向上に向けて世界的な合意が形成された。

[9] 具体的には、12の指標を設定して、それをドナー国・機関、またパートナー国がそれぞれ援助を行う・受け取る際の基準として遵守し、援助の効果を高めることを目指している。



2007年3月22日 TICAD持続可能な開発のための環境とエネルギー閣僚会議(ナイロビ)の市民社会セッションの様子 翌日「市民社会宣言」が総括に向けた全体会で披露された。



提言3: アフリカ民衆を、アフリカ開発の主役に！

私たちは、アマルティア・センが指摘するように、貧困からの解放とは、アフリカの人びとが自らの運命の主人公となることだと考えます[10]。所得は暮らしの重要な要素ですが、貧困には所得貧困から非所得貧困まであり、多面です。アフリカの人びとが運命の主人公となるためには、日常的な生活やその経済活動においてだけでなく、外部との協力においても、その舵はアフリカの人びとが握るべきです。

貧困からの解放とは、アフリカの人びとが自らの運命の主人公になること

アフリカの民衆を信頼し、協力の方法と執行・管理を共に考え、彼らに決定権を委ねることによってこそ、支援は貧困者の自立に役立つはずで、アフリカから遠く離れた私たちが、アフリカの草の根の人びとが必要とすることを知っているとうぬぼれたり、彼らがすべきことを指図したり、民衆への政府の支配力を強化する援助を増長するべきではありません[11]。

アフリカ民衆にアフリカ開発の座を戻す

私たちが主張するのは、日本が設計した事業に貧困者の参加を求めるのとは異なります。ODA全体の配分、モダリティ、事業設計に至るまで、アフリカの政府、市民社会、民衆に決定権を委ねることです。この実現のためには、政府以上に民衆と市民社会の能力強化が必要であり、ODAの大半を民衆と市民社会が直接利益を受けるものへと転換することが必要とされます。私たちは、アフリカ民衆にアフリカ開発の主役の座を戻すために、民衆や市民社会組織の能力強化、民衆の生活自立化支援(マイクロクレジット等)の強化が不可欠と考えます。そして、市民社会が自らのガバナンスやアカウンタビリティの強化に尽力することも重要と考えます。

「アフリカパートナーシップ基金」の創設

市民社会の能力強化とネットワーク構築へ向けて、TCSFでは「アフリカパートナーシップ基金」の創設を提案しています。「アフリカパートナーシップ基金」とは、アフリカが市民社会と創り出す新しい国際協力のガバナンスの試みです。この基金の運用は、政府と市民社会の平等なパートナーシップに基づいています。アフリカとドナー双方の政府は開発実施者の立場で、また双方の市民社会は貧困者を代表する立場で運営に参加します。

アフリカ全体のレベルでは、アフリカ諸国と市民社会の連合が資金の地域配分を協議します。国別の運営会議では、政府・市民社会が資金の配分、支出制度、モニタリングについて協議します。基金は広く国際社会に開かれたもので、他の援助国・機関の参加も自由です。基金の試みは細心の評価を経て既存の援助モダリティと比較されなければなりません。この試みの教訓は広くODA改革に活かされるべきであり、高い成果が上がるのであれば、日本のODAを漸次基金に移行することを提案します。

また、貧困者に対するアカウンタビリティについては、政府だけでなく、貧困者を代表するべき市民社会の「下に向うアカウンタビリティ」も重視されなければなりません。

貧困者に向うアカウンタビリティも重視

[10] センは、貧困を、人びとの潜在能力(ケイパビリティ)の欠如した状態と定義し、人びとは社会的政治的な参加や自由の拡大によって、失われた潜在能力を取り戻すことができると考える。そのためセンは、モノの不足よりも人びとの自由がないことをより問題視し、民主主義と民主的プロセスが貧困問題にとっても重要なことだと示した。(セン「自由と経済開発」2000年を参照)

[11] 長年にわたり、アフリカに対する援助はこうした家父長的な傾向を有してきた。特に、冷戦期の東西陣営による援助合戦、80年代後半から90年代初頭にかけての世銀/IMFによる構造調整など。





提言4: TICAD IVを貧困削減と格差の解消の機会に!

儀礼の場ではなく、
アフリカの民衆を主役
とする開発実現のため
の機会に

4つ目は、TICAD IVを政策決定者の儀礼の場で終わらせるのではなく、アフリカ民衆を主役とするアフリカ開発を実現するための画期的機会とするための提言です。

まず、TICAD IVのテーマは、アフリカの参加を得て決めるべきと考えます。外務省では、「投資と経済成長の促進」、「人間の安全保障」、「環境保全」をTICAD IVの3本柱とすると発表しています。しかし、TICAD IVはアフリカ開発のための会議です。アフリカの人びとの知らないところで議題を勝手に決めるべきではありません。

TICAD IVは、「貧困
削減と格差解消」を
使命に

私たちは、アフリカの市民社会組織と協議してきた結果、TICAD IVは「貧困削減と格差解消」を使命とすべきと考えます。TICAD IVでは、アフリカと日本の政策決定者、アフリカと日本の市民が、貧困削減と格差解消について、過去5年間のアフリカ各国、世界、そして日本の努力の経験を引き出し、来る5年間に向けて、民衆が主役となる開発について合意を形成し、世界の世論をリードしていくべきと考えます。

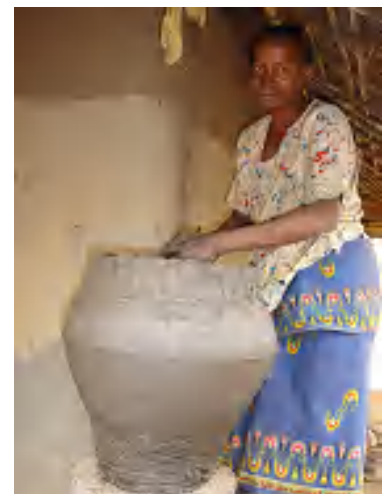
市民社会の正式
参加の実現

次に、TICAD IVでは、市民社会の正式な参加を実現すべきと考えます。TICADの場に市民が正式に参加し、広く情報が公開されるはじめてのTICADとすべきです。TICADの場において、市民社会を通してアフリカ民衆の声を伝え、アフリカ開発の政策策定にアフリカ民衆や市民社会が参加する第一歩を踏み出すことが重要です。

日本とアフリカの
市民が広く関心を
持つためにも

アフリカと日本の市民社会は、TICAD発足以来、TICADへの正式な参加を求め続けてきましたが、いまだ実現していません。TICADにおいて開発のために真剣な議論が交わされ、日本とアフリカの市民が広く関心を持ち、アフリカの貧困削減と格差解消に役立つには、市民社会の正式参加が不可欠の条件となるでしょう。

TCSFでは、日本政府がTICAD IVにおいて以下の公約をし、続くG8サミットにおいて、アフリカ支援強化実践へ向けて国際社会を牽引することを求めます。





TCSFの提案する「TICAD IVにおける日本政府の公約」

1. 2013年(TICAD V開催予定年)までに、ODAの対GNI比0.7%目標を達成する。

国連は、2009年までに少なくとも対GNI比0.5%の達成を求めています。私たちは、日本が2015年のMDGs達成に向けて、2013年のTICAD VまでにGNI比0.7%[\[12\]](#)を達成すると約束することを求めます。TICAD IVと次回G8サミットでは、日本はG8議長国として率先して自らの約束[\[13\]](#)を果たし、他の参加国にも実現を迫るべきです。

2. これまでのODA公約を誠実に履行する。

小泉首相(当時)は、2005年のグレンイーグルス・サミットに際して、2005年から2009年の間に、無償援助を中心に100億ドルをODAに追加することを宣言する一方、2005年4月のアジア・アフリカ会議(通称バンドン会議)では、2007年までに対アフリカODAを2003年に比べて倍増すると発表しました。しかし、この増額分には、債務削減関連の資金も計上されていました。日本政府はこれらの約束を、債務削減の進展とは別に「真水」[\[14\]](#)で実現すべきです。なぜなら、過去の借金の棒引きでは、貧困者に届く資金は増えないからです。

3. ODAの質の改善を図り、次回のTICADまでにアフリカ援助を4倍増とする。

MDGs達成が困難であることが明らかになっている今、日本はTICAD IVおよびG8サミットのホスト国として、対アフリカ協力の議論をリードしていくためにも、次回のTICADまでにアフリカ支援を2005年に比べて4倍増にすべきと考えます。

4. 対アフリカ援助は、無償援助を4分の3以上とする。

アフリカ各国への支援に占める無償援助の割合は、4分の3以上とすべきです。アフリカの公的部門の援助吸収能力・大型インフラの経済効率ともに極めて低いこと、これに対するドナーの審査能力が不十分であること、借款供与制度が不適切であることはすでに明らかです。アフリカに対する借款は、効率的な使用と確実な返済が可能で、貧困者の利益となるような革新的な制度を探るべきです。それが確立されるまでは、試験的な供与以上に踏み込むのは、貧困者にとって望ましいことではありません。

5. 債務削減プロセスへの市民の参加を拡大する。

1996年以降、HIPC(重債務貧困国 / Heavily Indebted Poor Countries)イニシアティブによる債務救済が開始され、貧困国の債務削減が進んでいます。しかし、貧困者は債務削減の利益を十分に受け取っていません。債務削減は、政府の貧困との闘いへの財政支出の増加と貧困者支援の効率化、民主主義の前進をもたらすものでなければなりません。債務削減が貧困者の利益となるためには、債務削減プロセスにおいて市民社会が必要な役割を果たすことが重要です。さらに、債務削減が日本国民の理解を獲得するには、日本の市民社会の債務問題へのコミットメントを高めなければなりません。債務に関する情報の公開を進め、債務削減プロセスへの市民参加を求め、アフリカと日本の市民社会が、この分野で対話と協力を進める枠組みを保障すべきです。

6. 「アフリカ・日本新パートナーシップ宣言」を採択する。

TICAD IVが対アフリカ協力の新たな出発点であることを示すために、アフリカと日本で新パートナーシップ宣言を提案することを求めます。ただし、私たちは、宣言の内容を一方向的に提案することはしません。宣言は、アフリカと日本の市民社会・政府が共に考え、合意するべきもので、私たちだけで決めるものではないからです。以下に、日本の市民社会組織として、TCSFが宣言に含むべきと考える点を提案します。

- (1)新しい協力の基礎となるODAに対する共同評価を市民と共に実施する。
- (2)アフリカ向け円借款の本格的再開の前に、市民と共に評価を行う。
- (3)アフリカ各国に、それぞれの国と日本の市民社会組織による市民委員会を設置し、ODAの政策決定から執行に至るまでの市民の参加を求める。
- (4)アフリカと日本の市民社会組織間の連帯強化のために、3万人の交流を目標とするエクスチェンジ・プログラムに公的支援を行う。

[\[12\]](#) なお、主要各国は、次のようなスケジュールでの0.7%の国際合意を達成しようとしている。イギリス:2013年までに0.7%目標達成(2006年6月にDACで確認)、フランス:2012年までに0.7%目標達成(2005年12月のUNDP Aid Data Report)、ドイツ:0.51% by 2010 and 0.7% by 2015(2005年12月にDACで確認)、EU合同目標:0.56% by 2010、0.7% by 2015(2005年8月Global Policy Forum)

[\[13\]](#) 日本政府の主な国際公約はこの2005年サミットとバンドン会議でのものの他、HIPC諸国への債務削減にもコミットしている。

[\[14\]](#) 債務削減は今のアフリカでは重要なことであるが、それは過去の失敗した援助のつけであり、それを帳消しにするために先進国が計上する金額は、今のアフリカの人びとの生活にはほとんど何の影響も与えない。そうではなく、過去の借金を帳消しする金額を含まない援助額のことを「真水」と表現している。





TCSFの提案するTICADのあるべき姿

TICADは、1993年に初めて開催されたとき、アフリカの民衆にも間接的な利益をもたらしました。当時は東西冷戦終結の後で国際的に対アフリカ支援は低下傾向にありました。TICAD は、当時最大のドナーであった日本がアフリカ支援の必要性を訴えたことで、アフリカへの支援低下に歯止めをかける役割を果たしました。しかし、その後TICADは方向性を失っていきます。日本のODAにおけるアフリカのシェアも絶対額も増加せず、アフリカ協力の制度的革新は見られず、貿易の意味ある拡大にも失敗しました。アフリカと中国やインドとの経済的な関係進展によって、アフリカの経済成長促進に日本が当面大きな役割を果たすことができないことが明らかになっており、アフリカの指導者、企業家からの期待は急速に低下しています。

こうした中でTICADが、アフリカの民衆と共にアフリカの開発を考える会議に生まれ変わることによって、TICADは再生されるものと考えます。

このためには、

- TICADへのアフリカと日本の市民社会の正式参加を実現すること**
- TICADをAUの開発フォーラムへと転換すること**
- その上で、TICADの目的と機能を再定義すること**
- 新開発フォーラムには、独立した常設の事務局を設置すること**
- TICADを首都圏だけでなく、他の自治体で開催すること**

などが検討されるべきと考えます。

私たちは、アフリカと日本の市民の相互理解と連携を強化し、「アフリカ民衆による、アフリカ民衆のためのアフリカ開発」を実現するために、今こそTICADの有効性が再建されることが重要であると強く訴えます。

以上



当ペーパーに関するお問い合わせはこちら

(特活)TICAD市民社会フォーラム事務局
〒169-0051
東京都新宿区西早稲田1-21-1
早大西早稲田ビル7F
プロジェクト室613-6号室
早稲田大学アジア太平洋センター気付
TEL&FAX: 03-5286-8261
E-mail: office@ticad-csf.net
URL: <http://www.ticad-csf.net>